



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobců: a) J. S. a b) L. S., oba zastoupeni JUDr. Jiřinou Kyselkovou, advokátkou se sídlem Kleinerova 24, Kladno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2006, č. j. 20982/2006-16210, ve věci nesouhlasu orgánu státní správy lesů k vydání územního rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2009, č. j. 7 Ca 290/2006 - 101,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2009, č. j. 7 Ca 290/2006 - 101, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Řízení o kasační stížnosti žalobce b) **se z a s t a v u j e**.
- III. Žalobce b) **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci a) a b) [dále jen „stěžovatelé“ nebo též „stěžovatel a)“ a „stěžovatel b)“] napadli kasační stížností v záhlaví označený pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2006, č. j. 20982/2006-16210; tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelů a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí, ze dne 13. 4. 2006, č. j. MHMP-149729/2005/OOP-IV-662/R-114/2006/Fi, kterým byl ve smyslu § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, vydán nesouhlas k vydání územního rozhodnutí, jímž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa do výměry 1 ha, p. č. 1883/4 v k. ú. Kunratice, pro stavební akci „Provozní budova v areálu lesní školky, při komunikaci Kunratická spojka – Vídeňská, parc. č. 1883/4 k. ú. Kunratice“.

V napadeném rozsudku městský soud konstatoval, že žalobou nebyl ve lhůtě podle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vymezen žalobní bod o věcné nesprávnosti rozhodnutí žalovaného ve smyslu skutečného stavu porostů, proto k této části žaloby dle podání ze dne 4. 3. 2007 a 30. 11. 2009 nepřihlédl; stěžovatelé v tomto směru vymezili včas pouze obecný žalobní bod ohledně rozporu učiněných zjištění s materiální pravdou, aniž by specifikovali, v čem spočívá nesprávnost skutkového zjištění žalovaného, a takto formulovaný žalobní bod nelze po lhůtě podle citovaného ustanovení s. ř. s. účinně rozšířit.

Dále městský soud v návaznosti na rekapitulaci skutkového stavu věci konstatoval, že pokud žádost o souhlas k vydání územního rozhodnutí, jímž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa, podali stěžovatelé: *„dne 19. 7. 2005, tedy za účinnosti nového správního řádu (zákona č. 413/2005 Sb., dále jen s. ř. nebo nový správní řád), správní úřady měli postupovat dle nového správního řádu, nikoli dle zákona č. 71/1967 Sb. Pokud je v rozhodnutí (i v podání účastníků) jen odkazováno na původní správní řád, nejde o vadu, jež by způsobila nezákonnost rozhodnutí, neboť jak dále uvedeno, postup byl v souladu s novým správním řádem. Žalovaný proto nebyl povinen dle § 59 odst. 1 původního správního řádu přezkoumat rozhodnutí správního úřadu I. st. v celém rozsahu, neboť dle § 89 odst. 2 s. ř. odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí jen v rozsahu odvolacích námitek. Přičemž žalobci takové opomenuté námitky v rámci žaloby nespecifikovali.“*

Městský soud dospěl k závěru, že jakkoli je napadené rozhodnutí žalovaného velmi stručné, lze z něj dovodit zjištěný skutkový stav i důvod zamítnutí odvolání a rozhodnutí obsahuje úvahy, jimiž se žalovaný řídil, tj., že předmětný pozemek je zařazen do kategorie lesa zvláštního určení, přičemž realizací stavby by došlo k odnětí 1/3 lesního pozemku, proto nelze stavbu považovat za stavbu sloužící k hospodaření v lese. K povaze stavby ve smyslu plnění podmínek lesní školky pak

městský soud konstatoval, že se jí žalovaný ve svém rozhodnutí, které je předmětem přezkumu, nezabýval, a proto se žalobními body ohledně této otázky nelze zabývat ani z pozice městského soudu.

K namítanému doplnění podkladů ze strany žalovaného odvolacího orgánu, které svým předchozím rozhodnutím uložil správnímu orgánu I. stupně, městský soud uvedl, že takový postup je i podle nového správního řádu obecně možný, pokud se jedná o postup rychlejší a hospodárnější; současně jím ale nesmí být zmařen smysl dvojinstančnosti. V daném případě žalovaný doplnil podklady ohledně zjištění povahy pozemku, která však nebyla sporná, a proto smysl dvojinstančnosti zmařen nebyl a v samotném provedení nových podkladů nelze spatřovat vadu řízení, a to i přesto, že v předchozím rozhodnutí žalovaný tuto povinnost uložil správnímu orgánu I. stupně. Za situace, kdy změna v postupu žalovaného odvolacího orgánu, který nakonec doplnění podkladů provedl sám, odpovídala požadavkům rychlosti a hospodárnosti a nenarušila zásadu dvojinstančnosti, nelze v tomto spatřovat vadu řízení. A pokud to žalovaný nijak nezdůvodnil, nezakládá to neurčitost rozhodnutí žalovaného jako celku, zejména pokud stěžovatelé věcně nerozpороvali závěr napadeného rozhodnutí, kromě námítky nepřihlednutí k jinému souhlasnému stanovisku a ke stavbě Kunratické spojky.

K tomu městský soud poznamenal, že řízení dle § 14 odst. 2 lesního zákona je řízením samostatným a není vázáno jiným souhlasným stanoviskem, byť téhož správního orgánu I. stupně, ale vydaným podle jiného zákona (č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Současně městský soud připomněl, že předmětem daného řízení o žádosti byla navržená stavba, u které žalovaný dovodil nepřipustný zásah do pozemku povahy lesa, a proto není zřejmé v jakém smyslu měl žalovaný přihlednout ke stavbě odlišné (Kunratické spojky), která se přímo nedotkne předmětného pozemku. Taktéž je nutné oddělit soulad s územním plánem a udělení souhlasu dle § 14 odst. 2 lesního zákona.

Stěžovateli navržené důkazy městský soud neprovedl s tím, že i kdyby se prokázalo, že žalovaný činil úkony, které mohly u stěžovatelů vyvolat dojem přípustnosti návrhu jejich stavby, tyto neměly formu ani intenzitu jakéhosi „příslibu“ a nemohly samy o sobě založit vyhovění žádosti. Obdobně nelze klást k tíži žalovaného, že stěžovatelům předem nesdělil zamítavé stanovisko (i bez projektové dokumentace) a že dřívější komunikace se správním orgánem I. stupně nasvědčovala vydání souhlasu. Pro jeho vydání sice § 14 odst. 2 zákona o lesích výslovně nestanoví žádné podmínky, avšak diskreční pravomoc v dané věci není absolutní, je dána účelem zákona. Soudní přezkum naplnění této diskreční pravomoci však žalobou vymezen nebyl.

Na základě všech výše uvedených skutečností městský soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

V kasační stížnosti stěžovatelé uvedli, že ji podávají z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť se domnívají, že ve správním řízení došlo k vadám spočívajícím v tom, že skutková podstata, ze které správní orgány vycházely, není v souladu se spisem a tato skutečnost měla vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Právě pro tuto vadu, jakož i pro vadu v podobě nepřezkoumatelnosti, mělo být napadené rozhodnutí žalovaného v soudním řízení zrušeno.

Stěžovatelům je známo, že na udělení souhlasu ve smyslu § 14 odst. 2 lesního zákona nemají právní nárok a že je na posouzení správního orgánu, zda tento souhlas udělí či nikoliv. Stěžovatelé rozumí také tomu, že na území hlavního města Prahy je zájem na ochraně lesních pozemků a správním orgánům přísluší tyto zájmy chránit. Přesto se domnívají, že v rámci rozhodovacího procesu měl být správními orgány uvažován také skutečný stav pozemku č. parc. 1883/4, k. ú. Kunratice, který není pokryt souvislým lesem a ani se na něm žádný lesní porost nenachází, kromě náletů a několika ojedinělých lesních dřevin zasahujících ze sousedního pozemku. Na uvedené skutečnosti stěžovatelé v průběhu řízení opakovaně poukazovali, dokládali stav pozemku fotodokumentací založenou ve spisu, naposledy ke svému odvolání; tyto skutečnosti však nebyly vypořádány a pokud je žalovaný jako námítky nevyhodnotil, měl se jimi zabývat jako podklady pro rozhodnutí, které v řízení vyšly najevo, a posoudit je. Ostatně na stav pozemku stěžovatelů z hlediska výskytu lesních porostů bral zřetel správní orgán I. stupně ve svém kladném stanovisku vydávaném podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto stanovisko sice nebylo pro rozhodnutí v souzené věci závazné, nicméně správní orgán v něm vycházel ze skutečnosti, že na pozemku stěžovatelů lesní porost neroste a konstatoval, že les tedy neplnil mimoprodukční funkce, že pozemek v minulosti sloužil jako lesní školka a na základě těchto skutečností dospěl k názoru, že předmětný záměr nemůže poškodit či snížit ekologicko – stabilizační funkce významného krajinného prvku – lesa. Podle stěžovatelů se jednalo o rozdílný přístup téhož orgánu, který v řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny vyšel z podmínek místa, přitom v řízení podle lesního zákona těmito skutečnostem v rámci posouzení stejného záměru nepřikládal téměř žádný význam.

Z uvedených důvodů se stěžovatelé domnívají, že v řízení podle § 14 odst. 2 lesního zákona nebyly posouzeny všechny skutečnosti důležité pro vyslovení závěru, že jejich záměr je v rozporu s veřejným zájmem na zachování a ochraně lesního fondu v hlavním městě Praze. Stěžovatelé mají za to, že z ustanovení § 14 odst. 2 zákona o lesích nevyplývá, že by nemohl být brán zřetel na konkrétní podmínky místa a že by již samotné zařazení pozemku do funkce lesa zvláštního určení předurčovalo vydání záporného rozhodnutí. Žalovaný důvod pro odepření

souhlasu podle § 14 odst. 2 odvodil pouze ze zařazení pozemku do kategorie lesa zvláštního určení a dále ze skutečnosti, že stavba provozní budovy by zabrala jednu třetinu z celkové výměry pozemku, přitom nevysvětlil, proč zabrání jedné třetiny pozemku, když velká část výměry pozemku zůstane nedotčena, považoval za podstatné odnětí části pozemku plnění funkce lesa.

Stěžovatelé v tomto ohledu také vytýkají žalovanému, že nepřezkoumal rozhodnutí správního orgánu I. stupně v celém rozsahu podle § 59 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád“), tedy i v té části, která posuzovala, zda stavba žalobců je způsobilá plnit funkci pro potřebu lesní školky, a nesdílí názor městského soudu, že žalovaný tuto povinnost neměl. Řízení bylo zahájeno za účinnosti starého správního řádu podáním dne 19. 7. 2005, přitom ke dni nabytí účinnosti nového správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.), tj. k 1. 1. 2006, řízení nebylo pravomocně ukončeno, a proto bylo podle § 179 odst. 1 nového správního řádu třeba řízení dokončit podle dosavadních právních předpisů. Z výrokové části rozhodnutí žalovaného je také zřejmé, že podle starého správního řádu postupoval.

Stěžovatelé do svého záměru vložili již značné investice, ale pokud by věděli, jakým způsobem bude správní orgán I. stupně, resp. žalovaný posuzovat a zohledňovat zařazení jejich pozemku do kategorie lesa zvláštního určení, včetně požadavku na zabránění zmenšování výměry lesa, jako to vyplývá z napadeného rozhodnutí, již dříve by zvážili svůj záměr a netrvali na jeho posouzení dle citovaného ustanovení zákona o lesích.

Ke svému záměru využívat daný pozemek pro lesní školku pak závěrem ještě poznamenali, že tento odpovídá povaze území určeného Územním plánem sídelního útvaru hlavního města Prahy pro lesní prostory, který umožňuje využívat pozemky pro lesní školky a jako přípustnou funkci povoluje zřizování staveb i s byty souvisejícími s uspokojováním potřeb území vymezených danou funkcí. Z uvedeného důvodu není prokazováno tvrzení žalovaného, dle kterého je daný pozemek v nezastavitelném území obce. Pozemek je umístěn ve stávající zástavbě, na sousedních pozemcích, které obklopují pozemek stěžovatelů, je umístěn rodinný dům, provozní stavba zahradnictví, benzínová pumpa a sklady, pozemek navazuje na křižovátku při ulici Vídeňská a Kunratická spojka.

Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhují, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že jeho rozhodnutí bylo vydáno v souladu s příslušnými právními předpisy a na základě řádně zjištěného stavu věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Rozhodnutí obsahuje jasný a nezpochybnitelný výrok ohledně řešené otázky a v jeho odůvodnění jsou uvedeny použité podklady, úvahy, kterými se žalovaný řídil při

jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, jakož i informace o tom, jak se žalovaný vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Ohledně kladného rozhodnutí vydaného dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny uvedl, že ho nebylo možné vzít v úvahu, protože bylo výsledkem jiného řízení podle jiného právního předpisu, což žalovaný ve svém rozhodnutí také uvedl. K současnému stavu dotčeného pozemku uvedl, že je mimo jiné důsledkem činnosti jeho vlastníků – stěžovatelů, kdy na pozemku byly odstraněny porosty keřů, které plnily funkce lesa, jak vyplývá ze správního spisu. Negativní rozhodnutí správního orgánu, potvrzené žalovaným, nevychází toliko z faktického stavu pozemku, ale ze skutečnosti, že záměr stěžovatelů by u pozemku znemožnil plnění funkcí lesa - pozemek by byl zastavěn. Tím by došlo k obejití lesního zákona, který umožňuje využití pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům pouze na základě rozhodnutí o odnětí, které je zpoplatněno – dle přílohy k lesnímu zákonu. Pod záminkou užívání pozemku jako lesní školky nelze připustit jeho faktické zastavění, přičemž tvrzení stěžovatelů, že bylo nutné zkoumat, zda uvažovaná stavba je způsobilá plnit funkci pro potřebu lesní školky, je zcela nedůvodné a nevyplývá z lesního zákona. K dalším námitkám pak žalovaný poznamenal, že není pochyb o tom, že jeho rozhodnutí bylo vydáno podle starého správního řádu a že stěžovatelé nebyli poučeni o možnosti podat žádost o odnětí pozemku plnění funkcí lesa proto, že jejich žádost jednoznačně směřovala k vydání souhlasu podle § 14 odst. 2 zákona o lesích.

Na základě uvedených skutečností se žalovaný domnívá, že jsou dány důvody pro zamítnutí kasační stížnosti.

V replice na vyjádření žalovaného stěžovatelé poukázali na své odvolání, ke kterému jako přílohu přikládali fotodokumentaci o stavu jejich pozemku, k čemuž se žalovaný v rozhodnutí nijak nevyjádřil a rezignoval tak na předložené podklady. Podle stěžovatelů přitom bylo nutno vypořádat se s jejich námitkami a zhodnotit místní podmínky daného pozemku v rámci celkového posouzení věci. Současně s odkazem na územní plán zopakovali, že považují za legitimní navrhnout na pozemku stavbu, která je způsobilá zajistit jeho funkční využití. V závěru pak odmítli tvrzení žalovaného, že na předmětném pozemku vymítali porosty a odkázali na úřední záznamy v lesních dokumentech, dle kterých je tento pozemek veden zčásti jako součást porostní skupiny a zčásti jako bezlesí.

Z předloženého spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že nebyla splněna poplatková povinnost, neboť kasační stížnost byla podána oběma stěžovateli, ale byl zaplacen pouze jeden soudní poplatek ve výši 3000 Kč [§ 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“)]. Stěžovatele proto svým usnesením ze dne 20. 9. 2010, č. j. 9 As 44/2010 - 128, vyzval, aby dodatečně zaplatili druhý soudní poplatek, případně sdělili, k jaké kasační stížnosti, resp. kterému ze stěžovatelů, má být již zaplacený soudní poplatek přiřazen; současně je poučil, že pokud by zůstal uhrazen

pouze jeden soudní poplatek, řízení o kasační stížnosti jednoho ze stěžovatelů by muselo být zastaveno (§ 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

K citovanému usnesení bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno vyjádření zástupkyně obou stěžovatelů ze dne 23. 9. 2010, dle kterého má být za plátce již uhrazeného soudního poplatku považován stěžovatel a). Na základě toho Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 47 písm. c) s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s. a ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, rozhodl, že řízení o kasační stížnosti stěžovatele b) se zastavuje.

Ve vztahu ke kasační stížnosti stěžovatele a) Nejvyšší správní soud dále posoudil její formální náležitosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel a) je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k následujícím závěrům.

Předmětem přezkumu je rozhodnutí žalovaného, kterým na základě žádosti stěžovatele a), jakož i stěžovatele b), vůči kterému však bylo řízení o kasační stížnosti zastaveno (viz výše), nebyl vydán souhlas ve smyslu § 14 odst. 2 lesního zákona, který ve znění účinném v rozhodné době stanovil následující: *„Dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa.“*

Z citované dikce lesního zákona je patrné, že pro vydání souhlasu nejsou stanoveny žádné podmínky a jeho vydání tedy podléhá volné úvaze rozhodujícího orgánu státní správy lesů, která je ovšem limitována zásadou zákazu libovůle, jenž pro orgány veřejné moci vyplývá obecně z ústavně zakotvených zásad demokratického a právního státu. Správní orgány tedy mohou uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž jim byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a pouze v tom rozsahu, v jakém jim byla svěřena. To znamená, že daná diskreční pravomoc rozhodujícího správního orgánu se musí zakládat na racionální argumentaci vycházející ze smyslu a účelu lesního zákona, jak v napadeném rozsudku správně poznamenal též městský soud. Účelem lesního zákona je přitom především zachování lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí (§ 1 lesního zákona), přičemž lesem se rozumí lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa [§ 2 písm. a) lesního zákona].

Vydávání souhlasu podle ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákona tak představuje systémovou součást administrativní ochrany lesních porostů, resp. pozemků určených k plnění funkcí lesa. Ochrana lesa je proto primárním východiskem pro rozhodování správního orgánu podle citovaného ustanovení lesního zákona. Konkrétní rámec toho, co bude posuzováno – s přihlédnutím k výše uvedenému účelu lesního zákona – pak určuje správní orgán ad hoc, tj. podle konkrétních okolností každé posuzované věci tak, aby byl řádně zjištěn skutkový stav věci. Žadatelé v tomto směru mohou podávat v průběhu celého řízení návrhy, které tvoří podklady pro rozhodnutí.

Návrhy, resp. námitky týkající se zohlednění skutečného stavu předmětného pozemku z hlediska výskytu lesních porostů, však stěžovatel a) v průběhu řízení nepodal. V odvolání pouze poukázal na existenci rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí, ze dne 14. 9. 2005, č. j. MHMP – 149764/2005/OOP-V-1018/R-241/Kr, dle kterého vydal podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny souhlas s umístěním zamýšlené stavby – provozní budovy v areálu lesní školky – na pozemku par. č. 1883/4, v k. ú. Kunratice s tím, že: *„na daném pozemku lesní porost již delší dobu neroste a les tedy neplnil mimoprodukční funkce. Pozemek v minulosti sloužil jako lesní školka. Na základě těchto skutečností dospěl OOP MHMP k závěru, že předmětný záměr nemůže poškodit či snížit ekologicko – stabilizační funkce významného krajinného prvku – lesa.“*

Z uvedeného je zřejmé, že otázku skutečného stavu daného pozemku ohledně lesního porostu stěžovatel a) vázal implicitně pouze k námitce ohledně výše uvedeného souhlasného rozhodnutí a nic na tom nemění ani jím přiložená fotodokumentace. Předmětná námitka mu přitom byla – stejně jako další námitky – vypořádána, a to tak, že řízení podle § 14 odst. 2 lesního zákona je řízením samostatným, které by bylo vázáno toliko nesouhlasným rozhodnutím vydaným podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Rozhodnutí, kterým byl vydán souhlas podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nemá na rozhodování souhlasu podle lesního zákona vliv. Nehledě na to, že každý z uvedených zákonů sleduje poněkud odlišný smysl a účel a stěžovatelem a) namítaný rozdílný přístup při projednávání dané věci tak nemůže obstát. Požadavek na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, jako výraz principu legitimního či oprávněného očekávání a principu předvídatelnosti, by bylo možné vztáhnout pouze na rozhodování podle téhož zákona, nikoli na rozhodování podle dvou různých právních předpisů tak, jako tomu bylo v projednávané věci.

Ve světle výše uvedeného lze tedy v obecné rovině přisvědčit stěžovateli a) v tom, že z ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákona nevyplývá, že by nemohl být brán zřetel na konkrétní místní podmínky ohledně stavu lesního porostu, nicméně bylo na něm, aby tuto skutečnost ve svém odvolání namítl, což neučinil. Z tohoto pohledu tedy nelze rozhodnutí žalovaného považovat za nepřezkoumatelné a za situace, kdy nebyl včas vymezen ani konkrétní žalobní bod týkající se této

otázky, nelze městskému soudu důvodně vyčítat, že k ní městský soud nepřihlédl. Ostatně stěžovatel a) tuto skutečnost v kasační stížnosti ani nijak nerozporuje, ale ve své podstatě se snaží prostřednictvím námitky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného uplatnit právě námitku ohledně faktického stavu jeho pozemku, což nelze aprobeovat.

Na druhé straně však nelze přehlédnout jisté deficity, které rozhodnutí žalovaného má. Ze strany žalovaného v pozici odvolacího orgánu došlo k doplnění dosavadního důkazního řízení a současně i k určité korekci úvah, jimiž byl správní orgán I. stupně veden při rozhodování ve věci. Klíčová úvaha, o kterou žalovaný opřel své rozhodnutí, vychází z toho, že realizací uvažovaného záměru (provozní budovy) by došlo k podstatnému odnětí části pozemku určeného k plnění funkcí lesa, neboť daná budovy by zabrala skoro jednu třetinu celkové výměry dotčeného pozemku zařazeného do kategorie lesa zvláštního určení, na jehož zachování je kladen zvýšený důraz. Tato úvaha však není jakkoli dále argumentována či rozvedena tak, aby poskytovala dostatečnou a přesvědčivou oporu výroku rozhodnutí.

Z odůvodnění jakéhokoli správního rozhodnutí musí být zřejmé, proč správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrokové části rozhodnutí; tyto důvody musí vycházet z provedeného dokazování, musí být jasné a přesvědčivé. Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí. Současně je nutné připomenout i ústavněprávní rovinu celého problému, a sice jeden z základních principů materiálního právního státu, kterým je respektování zásady předvídatelnosti zákona a vyloučení prostoru pro případnou svévoli ze strany exekutivní moci, resp. rozhodujících správních orgánů. Zásadu zákazu libovůle Ústavní soud formuloval v několika svých rozhodnutích tak, že jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces a vylučujícím libovůli při rozhodování, je nezbytná návaznost mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/97, publikovaný pod č. 24 Sb.n.u. ÚS, svazek 7, str. 153, <http://nalus.usoud.cz>).

Shora uvedené (v zásadě obecně použitelné) závěry ohledně odůvodnění správního rozhodnutí platí tím spíš pro rozhodnutí žalovaného ve věci vyslovení souhlasu, resp. nesouhlasu podle § 14 odst. 2 lesního zákona, kterému předchází poměrně velmi volné správní uvážení, a nedostatečné odůvodnění může implikovat jeho zneužití. *„Je povinností správního orgánu zabývat se všemi hledisky, které zákon stanoví jako premisy úvahy, opatřit si za tím účelem potřebné důkazy, vyvodit z nich skutková a právní zjištění a teprve potom na základě zákonem povolené úvahy při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k rozhodnutí“* (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze

ze dne 25. 2. 1994, č. j. 6 A 24/93 – 13, publikovaný pod č. 47 Soudní judikatury ve věcech správních 1999 – 1997, Linde, Praha).

Je proto zcela nezbytné nejen uvést důvod, pro který bylo přijato rozhodnutí v dané věci (zde: zabrání podstatné části pozemku určeného k plnění funkce lesa), ale též uvést úvahy, kterými se přitom správní orgán řídil tak, aby bylo možné říci, že se jeho rozhodnutí zakládá na racionální argumentaci vycházející primárně ze smyslu a účelu lesního zákona. To však v projednávané věci naplněno nebylo.

Žalovaný pouze konstatoval podstatné zabrání dotčeného pozemku, aniž by přitom jakkoli přesvědčivě odůvodnil, že zabrání jedné třetiny opravdu představuje podstatné zabrání dotčeného pozemku, pokud velká část jeho výměry zůstane nedotčena. Záměr stěžovatelů v podobě postavení provozní budovy též nelze posuzovat pouze izolovaně v tom smyslu, kolik plochy tato budova zabere, ale též v kontextu toho, jakému účelu má tato budova sloužit (lesní školka), zda je ve vztahu k tomuto účelu přiměřená a zda, příp. jakým způsobem může ohrozit nebo naopak přispět k ochraně předmětného pozemku určeného k plnění funkce lesa. To tedy ve výsledku znamená, že kasační námitka směřující proti nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného je dílem důvodná.

Jako důvodnou Nejvyšší správní soud vyhodnotil i další kasační námitku směřující proti závěru městského soudu, dle kterého měly rozhodující správní orgány postupovat podle nového správního řádu a žalovaný proto nebyl povinen dle § 59 odst. 1 starého správního řádu přezkoumat rozhodnutí správního orgánu I. stupně v celém rozsahu. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

Z předloženého správního spisu je nepochybné, že řízení v předmětné věci bylo zahájeno dnem doručení žádosti stěžovatele a) správnímu orgánu I. stupně, tj. dnem 19. 5. 2005, a ke dni nabytí účinnosti nového správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.), tj. 1. 1. 2006, nebylo pravomocně ukončeno. Proto podle přechodného ustanovení § 179 odst. 1 nového správního řádu bylo na místě dokončení daného řízení podle dosavadních předpisů, tedy podle ustanovení starého správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb.). Uvedené přechodné ustanovení vychází ze zásady kontinuity veřejné správy, která je tradiční zásadou správního práva procesního a odpovídá též právu na spravedlivý proces, který v sobě zahrnuje mimo jiné i právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předvídaným způsobem (srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96, publikovaný pod č. 114, sv. 9, str. 71 Sb.n.u. US, dostupný též z <http://nalus.usoud.cz>).

Z úpravy odvolacího řízení podle starého správního řádu vyplývá, že celé správní řízení tvoří v zásadě jeden celek s tím, že rozhodnutí, vydaná v první instanci, mají být na základě plného revizního principu přezkoumána. Odvolací orgán se tedy měl zabývat otázkou správnosti napadeného rozhodnutí nejenom

z pohledu vad vytýkaných v odvolání, nýbrž i z dalších aspektů tak, aby byla zachována zákonnost řízení a rozhodnutí jako celku.

Městský soud tedy bude muset znovu posoudit a vypořádat otázku namítaného porušení ustanovení § 59 odst. 1 starého správního řádu; teprve v závislosti na tomto posouzení bude možné říci, zda došlo k zásahu do práv stěžovatele a), který v tuto chvíli Nejvyšší správní soud nemůže posoudit, neboť by tím nepřipustným způsobem nahradil úvahu městského soudu, která v jeho rozhodnutí absentuje právě z důvodu nesprávného posouzení toho, podle jaké procení právní úpravy se v projednávané věci mělo postupovat.

Na tomto závěru nic nemění ani výše vyslovený závěr ohledně částečné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, neboť platí, že je třeba posoudit ze strany městského soudu veškeré další otázky, kterými se žalovaný odvolací orgán zabýval (či zabývat měl) a které jsou od výše uvedeného oddělitelné a mohou tak být samy o sobě předmětem přezkumu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Totéž lze analogicky vztáhnout i na posuzování ze strany Nejvyššího správního soudu, který se proto vypořádal se zbývajícími kasačními námitkami stěžovatele a), týkající se otázky, zda záměr stěžovatele a) odpovídá povaze území určeného územním plánem sídelního útvaru hlavního města Prahy. Stěžovatel namítl, že pokud by věděl, jakým způsobem bude jeho žádost posuzována, zvážil by realizaci svého záměru, do kterého již vložil značné investice.

V případě uvedených námitek Nejvyšší správní soud přisvědčil městskému soudu, který v napadeném rozsudku zcela správně uvedl, že je třeba oddělit soulad s územním plánem a udělení souhlasu podle § 14 odst. 2 lesního zákona. Soulad s územním plánem totiž ještě neznamená, že by na daném lesním pozemku měla být umístěna stavba; pro tyto účely je třeba přistupovat k řízení podle citovaného ustanovení lesního zákona jako k samostatnému řízení se specifickým předmětem posuzování, bez jehož pozitivního ukončení v podobě udělení souhlasu nelze uvažovaný záměr realizovat.

Ke skutečnosti, že stěžovatel a) nebyl předem informován, podle jakých hledisek bude posuzována jejich žádost, popřípadě za jakých předpokladů jí lze vyhovět, je třeba poznamenat, že ze spisu nevyplývá, že by stěžovatel a) v tomto směru nějaký kvalifikovaný požadavek či dotaz vůči správnímu orgánu I. stupně či žalovanému vznesl. Jakkoli je tedy stěžovatelem a) naznačovaná potřeba určité míry předvídatelnosti v rozhodování správních orgánů plně pochopitelná, za dané situace správnímu orgánu I. stupně ani žalovanému nelze důvodně vyčítat, že stěžovatele a) předem neupozornil, jakým způsobem bude jeho žádost posuzována. Za spisu je patrné, že předmětná žádost byla podána, správní orgány o ní rozhodly a žádnou

poučovací povinnost, která je obecně zaměřena na poučení o procesních právech, neporušily.

S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele a) je částečně důvodná a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu ke kasační stížnosti stěžovatele b) se opírá o ustanovení § 60 odst. 3, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. října 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu